

GILSO JARENKO

**GUERRA FISCAL, COMPETIÇÃO DESIGUAL E
RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para a obtenção do Título de Especialista em Contabilidade e Finanças.
Orientador: Prof. Jaime Bettoni.

CURITIBA

2007

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	I
LISTA DE TABELAS.....	II
RESUMO	III
1. INTRODUÇÃO.....	8
2. METODOLOGIA	11
3. DESENVOLVIMENTO	12
3.1. SOBERANIA ECONÔMICA.....	12
3.2. PRINCÍPIO DA SOBERANIA NACIONAL	12
3.3. FIM DA GUERRA FISCAL. PERDA OU GANHO?	13
3.4. A GUERRA FISCAL NO BRASIL: IMPACTOS ECONÔMICOS.	16
Segundo, VALENTIM,.....	16
3.5. EMPREGOS – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR	23
3.5.1. JUSTIFICATIVA DA CRIAÇÃO DA LEI DO PLENO EMPREGO	25
3.5.2 O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ FECHA O ANO DE 2005 COM 71 EMPRESAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOM EMPREGO.....	31
3.6. CADE – ANTICONCORRENCIAIS OS INVESTIMENTOS ESTADUAIS ..	33
3.7. GUERRA FISCAL ATINGE O CONTRIBUINTE	38
3.8. EFEITO REDISTRIBUTIVO.....	40
3.9. COMO A GUERRA FISCAL PREJUDICA O PACTO FEDERATIVO	42
3.10. COMPARATIVO DA ARRECADAÇÃO – CONFAZ	44
3.11. CONFLITO FEDERATIVO OU FRAGILIDADE DOS ESTADOS?	45
3.12 A DÍVIDA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	51
3.13 A CRISE FINANCEIRA DOS ESTADOS E OS SOCORROS FINANCEIROS DA UNIÃO	53
REFERÊNCIAS	63

LISTA DE ABREVIATURAS

- CADE - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA
- CF - CONSTITUIÇÃO FEDERAL
- CIDE - CONTRIBUIÇÃO SOBRE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO
ECONÔMICO
- CONFAZ - CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA
- CPMF - CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO
FINANCEIRA
- DRU - DESVINCULÇÃO DA RECEITA DA UNIÃO
- FUNDAP - FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO
DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS
- GATT - GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
ESTATÍSTICA
- ICMS - IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE
INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
- OMC - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
- PEC - PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL
- PIB - PRODUTO INTERNO BRUTO
- PNBE - PENSAMENTO NACIONAL DAS BASES EMPRESARIAIS
- PND - PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Arrecadação do ICMS – 1º. Semestre 2006	59
Tabela 2 – Arrecadação do ICMS – 2º. Semestre 2006	60
Tabela 3 – Estrutura do PIB Indústria de transformação e Extrativa.....	61
Tabela 4 – Participação dos Estados no PIB – 1985 – 1998.....	62

RESUMO

JARENKO, G. **Guerra Fiscal, Competição Desigual e Relações Federativas no Brasil**. Curitiba, 2007. 63 p. Departamento de Ciências Contábeis. Universidade Federal do Paraná. As competições fiscais entre os estados brasileiros foram destaque na segunda metade da década de 90, no Brasil. Este trabalho teve como objetivo analisar a chamada “guerra fiscal” e suas conseqüências nas relações federativas, procurando identificar os fatores que a motivaram. Também pretende-se estudar a relação entre o desenvolvimento desigual das regiões brasileiras e as suas conseqüências nas finanças públicas e os impactos sociais. Vale ressaltar que, embora o enfoque sobre a matéria seja geral, pretende-se demonstrar o quanto a guerra fiscal é maléfica para os cofres públicos e para a população.

Palavras-chave: guerra fiscal, impactos sociais, competições fiscais.

E-mail: gilso.jarenko@bol.com.br

1. INTRODUÇÃO

Um dos problemas mais discutidos no cenário político brasileiro é a chamada “guerra fiscal”, ou seja, um jogo de combinadas ações e reações competitivas – e não cooperativas - entre governos estaduais e municípios, com o intuito de atrair investimentos privados.

A guerra fiscal acirra ainda mais as desigualdades regionais. Isso pode ser comprovado pelas estatísticas recentes do PIB (Produto Interno Bruto) que demonstram que alguns Estados mais agressivos na guerra fiscal tiveram perdas em suas participações no PIB nacional.

Este trabalho estuda as vantagens oferecidas aos grandes grupos nacionais e internacionais, ou seja, empréstimos financeiros e renúncia, redução, diferimento ou isenção de impostos, sobretudo do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Outros aspectos relevantes abordados são: a diminuição das finanças públicas; a prioridade das empresas entrantes em detrimento das já preestabelecidas; e o crescimento desordenado da população demográfica, uma vez que as empresas nacionais promovem o deslocamento de vários executivos com suas famílias, provocando um desequilíbrio entre a oferta e a demanda de emprego, o que aumenta o custo social.

Essa competição traz no seu bojo interesses paradoxos, uma vez que, se a localização dos Estados for estratégica (próximo ao porto), se houver mão-de-obra barata e potencial mercado de consumo, é evidente que não contribuirá para reduzir

as desigualdades regionais, mas tem implicações sobre a eficiência econômica, no que diz respeito à distribuição de renda no país.

Diante disso, pretendeu-se demonstrar, com esse jogo político, quem efetivamente perde. Nesse estudo, discute-se os conceitos dados por especialistas a essa disputa entre os entes federativos, destacando que, na maioria das vezes, tais concepções confundem guerra dos lugares com guerra fiscal. É importante mencionar que concessões referentes à infra-estrutura não correspondem à guerra fiscal, já que essa envolve interesses políticos maiores.

A guerra fiscal teve início nos anos 60, com inúmeras intervenções federais para coibir essa prática. Exemplo disso foi a criação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). Entretanto, os territórios continuam a fornecer incentivos às grandes empresas.

As justificativas dos praticantes da guerra fiscal recaem sobre a promoção de uma desconcentração industrial e a criação de empregos. No entanto, questiona-se se tal prática pode ser considerada positiva ou negativa do ponto de vista sócio-espacial, e também quais as relações e interesses estabelecidos pelas empresas com os lugares em que se instalam. Diante do exposto, formula-se a seguinte questão: A União perde ou ganha com a Guerra Fiscal?

Para responder a essa questão, o presente trabalho tem como objetivo geral estudar as práticas da guerra fiscal que levam o pacto federativo a uma crise, com grandes consequências aos cofres públicos.

Os objetivos específicos do projeto são os seguintes:

- 1- Analisar o comportamento da arrecadação;
- 2- Discutir a criação de empregos diretos e indiretos;

3-Analisar a criação de novas empresas;

4-Analisar o PIB entre os Estados participantes da guerra fiscal;

5-Elencar e discutir as práticas que levam o pacto federativo à crise e ao capitalismo selvagem;

6-Analisar o aumento demográfico e suas conseqüências aos Estados mais "agressivos" frente à guerra fiscal;

7-Discorrer a participação do Estado do Paraná na guerra fiscal, no período compreendido entre 1985 e 2003.

2. METODOLOGIA

Nesse trabalho, utilizar-se-á uma metodologia descritiva alinhada à pesquisa bibliográfica em periódicos, livros, revistas e sítios da Internet.

A fundamentação teórica dessa pesquisa dar-se-á por meio das contribuições de diversos autores sobre o assunto em questão, para que entendamos melhor o que é a guerra fiscal e quais as suas conseqüências.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. SOBERANIA ECONÔMICA

Soberania econômica pode ser definida como o nível avançado de independência e desenvolvimento econômico, alcançado por uma nação que decide e controla os rumos de sua economia. Numa economia mundialmente integrada como a atual, há numerosos fatores que podem determinar a perda ou a diminuição da soberania econômica de um país: medidas impostas por acordos internacionais, imposições de parceiros comerciais, avanço dos concorrentes no mercado mundial, crises econômicas, endividamento externo e a presença excessiva de empresas estrangeiras.

3.2. PRINCÍPIO DA SOBERANIA NACIONAL

Inscrito como fundamento da República no art. 1º, inc. I da CF, o princípio da soberania nacional deve reger as relações internacionais do Brasil (CF, art. 4º, inc. I), além de ser consagrado com o princípio geral das atividades econômicas no art. 170, inc. I, da CF.

As múltiplas previsões demonstram a importância que a soberania nacional encontrou na Constituição pátria, significando que a liberdade econômica do país deve ser perseguida no sentido de se evitar a dependência externa.

A problemática ganha destaque atualmente pelos discursos enfáticos sobre a globalização, pelos agentes que comandam os rumos da economia, notadamente

pelos países desenvolvidos, os quais detêm capital e tecnologia. É preciso atentar para o fato que a tradicional relação de dependência nos transforma em simples usuários de tecnologia produzida no exterior e consumidores dos produtos estrangeiros.

O que não se pode admitir é a submissão ao capital externo por meio de uma abertura comercial e financeira ilimitada, com o domínio de empresas estrangeiras. Aliás, já se percebe a falência de empresas nacionais ou quando são adquiridas pelo capital estrangeiro, o que resulta num atentado contra a soberania econômica do Brasil.

Para enfatizarmos tal situação usaremos a explanação de BONAVIDES:

Em nome da fé da globalização propõe-se um capitalismo de última geração que, ao mesmo passo, desfere, em silêncio, o que denominamos golpe de Estado institucional. Golpe muito mais devastador e funesto do que aquele do modelo clássico e tradicional – sem tanques nas ruas, sem interdição de veículos de opinião, sem fechamento das Casas do Congresso –, mas que serve justamente desses meios para coagir a Nação, anestesiar a sociedade, paralisar-lhe os nervos, calar a reação popular e sufocar a consciência do país. (1998 p. 754)

3.3. FIM DA GUERRA FISCAL. PERDA OU GANHO?

O Brasil vem acompanhando o desenrolar de certa 'Reforma Tributária', sem ter ainda uma noção de quando esta deve chegar ao seu final. Embora já tenha sido aprovada a parte relativa à CPMF, CIDE e Desvinculação das Receitas da União (DRU), coincidentemente onde se envolve arrecadação federal, ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional a parte que trata da unificação do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e do fim da guerra fiscal entre os Estados.

Muito embora seja difícil encontrar duas pessoas que tenham a mesma opinião sobre a forma de unificação do ICMS, a idéia em si de uniformizá-lo tem muitos defensores e poucos críticos, o que é de fácil compreensão. Se a Comunidade Européia - um bloco econômico de países - vem buscando uma equalização de tributação entre os seus diversos países-membros, não é muito plausível defender que o Brasil, um país constitucionalmente indivisível, caminhe na contramão, convivendo com vinte e sete legislações tributárias completamente distintas para tratar do mais importante tributo nacional: o ICMS.

Em relação ao tema “fim da guerra fiscal entre os Estados”, diferentemente do que ocorre com a unificação do ICMS, não existe qualquer concordância sobre a sua real necessidade e muito menos quanto à eventual forma de implementação e, como em toda boa contenda jurídica, econômica ou tributária, razão assiste a ambos os lados: tanto para os que defendem o fim dos incentivos fiscais como para aqueles que trabalham para mantê-los.

Os que defendem o fim dos benefícios fiscais obtêm farta munição no turbilhão fiscal que os estados se envolveram nos últimos anos. Na busca por atrair empresas para os seus territórios, foi criado um grande balcão de incentivos que já faz antever substancial queda de arrecadação em médio prazo se este quadro não for alterado.

Os benefícios fiscais têm sido utilizados, pelos estados menos desenvolvidos, como único ou principal remédio para estimular o seu crescimento econômico, atraindo investimentos e empresas e permitindo a busca por equilíbrio econômico em relação às regiões mais desenvolvidas, papel que, deve-se ressaltar, constitucionalmente seria atribuição do governo federal, mas que nunca foi

cumprido. A ação dos estados com os benefícios fiscais pode ser comparada à de uma instituição financeira que reduz suas tarifas bancárias para tornar-se mais atraente para um número maior de possíveis clientes.

Como a dosagem do remédio 'benefícios fiscais' tem sido exagerada, os defensores do fim dos incentivos fiscais vêm buscando, com relativo êxito, considerando-se as votações já ocorridas no Congresso Nacional, a suspensão imediata do medicamento, o que pode provocar efeitos colaterais piores do que os atualmente provocados pela dosagem exagerada. Impossível ignorar que se a tributação for exatamente a mesma em todo o Brasil, dificilmente uma empresa se instalaria fora das Regiões Sul e Sudeste, onde se encontra a maior parte dos consumidores e a maioria de seus potenciais fornecedores.

Os incentivos fiscais habitualmente têm sido utilizados, por estados distantes dos grandes centros, tão somente como mecanismo compensador dos custos adicionais que uma empresa tem para se instalar em seu território, e nisto se encontram as grandes vantagens de concessão de benefícios fiscais: promover uma desconcentração de renda, riqueza e empregos pelo Brasil. Negar esta faculdade aos estados menos desenvolvidos representa condená-los a serem aliçados do processo de crescimento econômico. Eventuais abusos na utilização de benefícios fiscais justificam apenas que se estabeleça um limite, mas não a adoção da solução mais fácil e menos eficiente, que é a mera extinção destes instrumentos. E não se pode esquecer que, do mesmo modo que não existe nação rica com a maioria dos cidadãos pobres, não existe país rico com a maioria de seus estados pobres.

Quanto ao problema da concessão desenfreada de benefícios fiscais por parte de alguns estados, sua solução apresenta-se extremamente simples, bastando

fixar um limite constitucional para o percentual de receitas tributárias que poderão ser objeto de renúncia fiscal, o que pode inclusive ser aplicado também aos municípios, resolvendo assim dois problemas: o da guerra fiscal entre estados e entre municípios.

Pode-se afirmar que unificar a legislação do ICMS será um grande avanço ao país. E manter a possibilidade de concessão de incentivos fiscais, dentro de limites justos e pré-estabelecidos, será impedir que aquele avanço se dê com um simultâneo retrocesso.

3.4. A GUERRA FISCAL NO BRASIL: IMPACTOS ECONÔMICOS.

Segundo, VALENTIM,

O Brasil teve o seu sistema tributário de caráter nacional a partir da Edição da Emenda Constitucional nº. 18, de 1965, onde se encontram delimitados, além dos princípios tributários que é a legalidade tributária para a segurança da relação jurídico-tributária entre o Estado e o Contribuinte, a discriminação das competências tributárias da Federação, bem como a forma como será repartida a receita tributária entre a União, Estados e Municípios. A estrutura tributária instituída pela Emenda Constitucional de 1965 caracterizou-se por um sistema eminentemente rígido e concentrador. A União detinha a maior parte das competências tributárias, instituindo impostos e detendo sob sua administração a receita tributária, em afronta ao princípio federativo que deveria existir entre a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Com isso, o Governo Federal detinha a parte mais significativa da receita tributária, podendo a União, interferir na competência tributária dos outros entes federativos. A eficiência do referido sistema revelou-se, sobretudo, na década de 60, com forte ingerência do Estado na economia, com o fortalecimento do setor público, compatível, portanto, com os anos do chamado "milagre econômico", quando o crescimento econômico chegou a atingir a cifra de até 14% do PIB em 1973. (2003, p.156.)

O sistema tributário começou a ser vulnerável a partir do final da década de 70 e início da década de 80, quando o País exigia, além de mudança em sua estrutura política, mudança da estrutura tributária, especialmente porque a economia

começava se desestabilizar e faltavam recursos externos, fazendo com que a receita tributária passasse a ter maior relevância para o Estado cumprir sua função básica.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi instalada uma nova ordem, e, com ela, um novo sistema tributário que manteve a competência tributária da União e ampliou a competência tributária dos estados e municípios.

Todavia, a eficácia do novo sistema foi colocada à prova, na medida em que a União passou a defender a tese de que a Constituição (CF/88) ter atribuído novas competências a Estados e Municípios, não lhes atribuiu o respectivo encargo ou ônus delas decorrentes, em prejuízo de toda a Federação. Tanto que, em 1993, com a Emenda Constitucional nº. 3, introduziram-se novas modificações no sistema tributário com a extinção e criação de novos impostos.

Os estados federados e os municípios, com maior liberdade para instituir e isentar impostos, e com a retirada pelo Governo Federal de parte das transferências constitucionais, gerou o conflito federativo chamado de “guerra fiscal”. A interpretação mais comum vê a “guerra fiscal” como a exacerbação de práticas competitivas – e não cooperativas – entre os estados da Federação.

O tema “guerra fiscal” vem assumindo importância crescente frente aos benefícios fiscais e financeiros que vêm sendo concedidos de forma generalizada pelos estados às grandes empresas, para que estas se instalem em seus territórios. Estes benefícios têm produzido, acreditam alguns estudiosos, concorrência predatória entre os estados, contribuindo para agravar a crise financeira em que se encontram. O que se tem, de fato, é um confronto entre interesses econômicos dos estados, os quais buscam favorecer suas economias internas, por meio de concessão de benefícios - geralmente via ICMS.

Muitas vezes as conseqüências econômicas da “guerra fiscal” são danosas ao desempenho econômico. A troca dos critérios de eficiência econômica por artificialismo tributário, na localização de uma indústria, acaba por reduzir o custo privado da produção e aumentar seu custo social. Como conseqüência, percebe-se a queda na qualidade e/ou quantidade de serviços públicos. De fato, esses incentivos fiscais não geram agregadamente aumento de investimentos, mas apenas determinam sua realocação dentro do território brasileiro. Dessa forma, não há aumento da produção e do emprego. Dessa forma, a “guerra fiscal” pode comprometer a capacidade do estado de dinamizar sua economia.

A ênfase na concessão de benefícios fiscais via renúncia do ICMS tem minimizado a importância de características locais para a localização de projetos, como por exemplo, as economias de aglomeração, qualidade da mão-de-obra, infraestrutura local etc., e intensificando a guerra fiscal entre os estados. Isso reclama um maior ordenamento das concessões fiscais, visando recompor a capacidade de arrecadação das unidades da federação, com vistas ao saneamento de suas finanças.

Até que ponto a renúncia fiscal beneficiaria a sociedade e o desenvolvimento do Estado em detrimento de outras atividades que certamente trariam, também, empregos e arrecadação de tributos, com um maior fortalecimento das empresas?

As concessões de benefícios fiscais, aliadas ao fato de a atual carga tributária girar em torno de 36% do PIB, com fortes indícios de sonegação fiscal, bem como o alto grau de informalidade da economia, demandam uma nova estrutura tributária que visa corrigir as distorções atuais do sistema.

O governo federal tentou sistematicamente reduzir o grau de autonomia dos estados para administrar a sua principal fonte de receita. Para isso instituiu, em 1975, o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Nesse fórum, estabeleceu-se a ‘unanimidade’ como regra para a aprovação de qualquer benefício a ser concedido. Operacionalmente, o CONFAZ funcionou de modo eficiente até a derrocada do regime militar. A partir daí, exacerbaram-se as práticas unilaterais na concessão de incentivos ou dilatação do prazo de pagamento dos impostos por parte dos estados.

A frágil capacidade do governo federal para regular, embora seja um fator de extrema importância, não pode ser tomada como única causa da eclosão da disputa entre os estados federados, pois deve-se levar em consideração a retomada dos investimentos – internos e externos – no país, a partir de 1993/94. A forte concentração temporal de investimentos, determinada pelo atendimento aos novos níveis de consumo após o Plano Real, devido à estabilização da economia brasileira, deu racionalidade à postura dos governos estaduais de procurar influenciar a alocação destes recursos, ou seja, atrair estes novos investimentos para seus estados, através de práticas que ficaram conhecidas como Guerra Fiscal.

Os incentivos fiscais não ampliaram o investimento agregado no país, exceto nos poucos casos em que se pode considerar a Argentina como localização alternativa, ou seja, os recursos foram transferidos de um Estado para outro Estado dentro do território nacional.

O custo fiscal dos incentivos deve ser visto, portanto, como integralmente relacionado apenas à alteração da localização interna de investimento, o que inclui também o deslocamento de plantas existentes no espaço nacional. Por outro lado, a

localização espacial do investimento é determinada basicamente pela avaliação das empresas quanto a custos, infra-estrutura, acesso a mercados e logística.

Para aceitar o “afastamento” da condição de localização ótima, a empresa exige dos governos estaduais um volume de benefícios que cubra tanto o diferencial de vantagens estritamente econômicas, quanto o risco de uma opção que passa a depender de compromissos assumidos por uma determinada administração de governo. As empresas têm total controle do processo e estabelecem uma dinâmica competitiva entre governos estaduais, que se lançam em um “leilão” de incentivos. As diversas alternativas lhes são apresentadas em pé de igualdade, sem que os governos tenham qualquer indicação da preferência locacional previamente definida. Dada a total impossibilidade de os governos estaduais se articularem para negociar com os agentes privados, o resultado final do processo, após sucessivas ofertas competitivas, envolve um custo fiscal máximo para o país. Do ponto de vista da empresa, quanto mais desfavorável a localização, maior o custo envolvido.

Os estados federados optaram por uma política de investimentos e geração de empregos, em detrimento de uma política fiscal estável que propiciasse o saneamento de suas finanças. Essa política foi implementada por meio de benefícios fiscais baseados no ICMS e concessões de créditos. No decorrer do processo de incentivos fiscais, o ICMS perdeu sua vitalidade como tributo neutro incidente sobre o valor adicionado. As distorções acumuladas ao longo de seu período de vigência fizeram com que as medidas contidas na proposta de reforma fiscal sugerida pelo governo federal assumissem caráter de relevante importância.

A guerra fiscal travada pelos estados reflete a falta de políticas por parte dos estados em estimular o aumento de receita do ICMS. A concessão indiscriminada de

isenções fiscais, combinada com as linhas de créditos subsidiados, impede o crescimento da arrecadação do ICMS e tornam extremamente complexas quaisquer estimativas de seus custos reais. A competição para atrair novos investimentos ultrapassa a concessão de incentivos fiscais e financeiros, estendendo-se a maiores comprometimentos em obras de infra-estrutura básica e social. Assim, benefício fiscal generalizado deixa de ser benefício e passa a ser apenas renúncia fiscal, daí a importância da Reforma Tributária, para que se coloquem limites precisos para a ação dos estados.

A “guerra fiscal” entre os estados federados, como demonstrado nos estudos estatísticos, não retorna à sociedade como forma de benefício social. A guerra fiscal provoca, em primeiro lugar, perda de arrecadação para o país, no prazo de duração dos incentivos. Isso não implica imediata degradação da situação fiscal dos estados que participam da guerra fiscal, logo, ela não tende a findar-se por si só, e isso exige alguma ação política para aprovação de uma reforma tributária que não permita aos estados instituir regras próprias e diferentes de tributar e conceder benefícios. Em segundo lugar, a guerra fiscal altera o sistema de apropriação da receita tributária pelos estados, em decorrência das mudanças no perfil locacional da atividade produtiva.

O governo federal vem tentando restringir o poder dos estados em tributar com a tão famosa “Reforma Tributária”. A proposta inicial do governo (PEC nº. 175) era muito tímida em relação à proposta posteriormente apresentada pelo Ministério da Fazenda, em 1997. Esta, entretanto, acabou recuando em muitos pontos depois que a discussão na sociedade se iniciou, e se passaram a adotar várias das

soluções já existentes na proposta anterior do governo, como o imposto sobre valor adicionado partilhado entre União e estados.

Apesar das restrições para uma reforma tributária que atenda perfeitamente às características ideais segundo as regras da boa tributação, tornou-se consensual a necessidade de alterar o atual sistema tributário brasileiro. A dificuldade é a escolha de um caminho que o torne mais eficiente, mais justa e, ao mesmo tempo, não diminua a carga tributária global e não deixe nenhum ente federativo em situação inferior à de antes da reforma. Além disso, há o problema da transição do atual sistema para um novo, a ausência de muitas informações elementares sobre a capacidade de arrecadação de novos tributos e a imprevisibilidade da reação dos contribuintes a um novo sistema.

A reforma tributária tem de estar atrelada, também, a um novo redimensionamento da atividade estatal, dando-se atenção não só ao aspecto da receita tributária, mas também ao controle dos gastos públicos e de uma melhor gestão destes recursos, através da ampliação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Requer-se também, uma radical mudança na política de incentivos fiscais, com o corte destes benefícios nos setores que não estiverem cumprindo os requisitos para os quais os mesmos foram concedidos.

Além da Reforma Tributária, necessitar-se-ia de uma arrojada política de administração tributária nos três níveis de governo, porquanto a eficiência de um sistema tributário não pode ser alcançada simplesmente com a extinção de tributos existentes ou criação de novos impostos, aumentos de alíquotas ou diminuição dos prazos de recolhimentos. É necessário aperfeiçoar a sistemática de transferências constitucionais, competência de instituírem impostos ou créditos tributários.

3.5. EMPREGOS – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

Alguns autores entendem que as medidas de incentivo ao pleno emprego, princípio previsto no Artigo 170, VIII, da Constituição Federal dá outras providências.

Analisando Art. 1º A busca do pleno emprego, estabelecida no Art. 170, VIII, da Constituição Federal como princípio da ordem econômica, será implementada nos termos desta Lei e demais normas aplicáveis, facultando-se ao Poder Executivo os ajustes necessários nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais nos três níveis de Governo, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos acordos internacionais, e na Lei nº 4.595, de 31/12/1964, que trata da organização do Sistema Financeiro.

Assim como o Art. 2º Em condições de desemprego, a uma taxa média nacional superior a 4% (quatro por cento) da população economicamente ativa apurada mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, será admitido déficit no orçamento primário proporcional ao montante de recursos canalizados nos três níveis de Governo para programas gerais e específicos de combate ao desemprego.

Para os fins desta Lei, entende-se por desemprego aberto a situação de desocupação formal de trabalhadores, participantes da população economicamente ativa que, nos trinta dias que antecederem à pesquisa sobre o emprego, não tenham exercido qualquer atividade remunerada por ausência de acomodação no mercado de trabalho, e que tenham tentado colocação no mesmo período, conforme apurado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Nas condições de desemprego previstas no Art. 2º desta Lei, o Banco Central do Brasil reduzirá as taxas básicas de juros e induzirá a redução das taxas bancárias de aplicação, de forma a estimular o investimento e o consumo, e reduzir a ociosidade na economia nacional.

Contemplando o Art. 4º A política cambial e a política de rendas serão compatibilizadas com as políticas monetária e fiscal de pleno emprego e, se necessário, em caso de desemprego superior a 10% e inflação acima de 7% ao ano, com a adoção temporária de controles dos fluxos cambiais e de rendas, até que se reduza, pelo aumento absoluto e relativo das exportações, a vulnerabilidade externa da economia, e os preços se estabilizem abaixo de inflação de 7%. aa.

Também prevista no Art. 5º Na implementação das políticas de pleno emprego na forma estabelecida nos Artigos 2º, 3º e 4º desta Lei, e considerando os aspectos setoriais, tecnológicos e regionais:

I – o Poder Legislativo, nos três níveis de Governo, dará prioridade, na apreciação das propostas orçamentárias do Executivo e das emendas de sua iniciativa, à destinação dos recursos aos projetos e atividades que gerarem maior número de empregos diretos e indiretos por unidade de gasto em investimento ou custeio;

II – os órgãos oficiais de crédito concederão prioridade de financiamento aos projetos que gerarem maior número de empregos diretos e indiretos por unidade de capital investido.

O Poder Executivo, nos planos federais e estaduais, através do Art. 6º. encaminhará ao Congresso Nacional, nos meses de março e setembro de cada ano, relatórios semestrais sobre a situação do emprego no mercado de trabalho nacional

e regional e, em caso de desemprego acima de 3% (quatro por cento) da população economicamente ativa, sobre as políticas adotadas para revertê-lo.

Na mesma forma o Art. 7º. Através do Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas, com base nos relatórios encaminhados pelo correspondente Poder Executivo, avaliarão, semestralmente, a política de pleno emprego mediante audiências públicas de que participem entidades da sociedade civil, notadamente as centrais sindicais de trabalhadores e as entidades nacionais e estaduais de representação dos empresários, e emitirá parecer sobre sua efetividade.

3.5.1. JUSTIFICATIVA DA CRIAÇÃO DA LEI DO PLENO EMPREGO

O pleno emprego, entendido como a condição do mercado de trabalho na qual todo cidadão disposto a trabalhar encontra ocupação remunerada segundo suas aspirações, qualificações e habilidades, é condição indispensável para construir uma sociedade solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, e possibilitar aos que não dispõem de renda da propriedade a realização individual segundo suas potencialidades. Nesse sentido, é a contrapartida social do direito individual de propriedade, e as proteções constitucionais à sobrevivência daqueles que nascem sem direito à herança.

A crise nacional, neste início de século, é a crise do desemprego. Em algumas metrópoles brasileiras, o desemprego já atinge mais de um quinto da população em idade ativa. São proporcionalmente mais afetados os trabalhadores de baixa qualificação e os jovens, num caso, escalando a exclusão social dos já fragilizados e, noutro, bloqueando as esperanças de 'realização pessoal de toda

uma geração. Ao lado do desemprego grassa o subemprego, a precarização do mercado de trabalho e a redução do salário real. Ao desespero dos que perdem sua fonte de renda soma-se, assim, a intranquilidade e o medo dos que continuam ocupados economicamente, porém sem saber durante quanto tempo.

A tragédia do desemprego é o produto direto da política econômica recessiva. Tornamo-nos uma economia que pune a produção e premia o parasitismo financeiro com taxas de juros entre as mais altas do mundo, responsáveis por um perverso processo de transferência de renda dos pobres para os afluentes, com o que se agrava o já vergonhoso quadro de distribuição de renda do País. O endividamento público explodiu nos últimos anos, sem qualquer contrapartida de investimento governamental. São obrigações financeiras novas que se acumulam sobre as velhas, sem contribuir sequer para o aumento da demanda efetiva. Só a conta de juros do Governo federal ultrapassou, de janeiro a junho de 2003, R\$ 74 bilhões.

Mais do que isso, por força do acordo assinado com o FMI, está gerando superávit orçamentário primário de mais de 4,25% do PIB para esterilizar os recursos correspondentes no pagamento parcial do déficit nominal. Isso significa que o Estado está retirando recursos da parte produtiva da sociedade para entregá-los aos rentistas do *over*. Não obstante isso, a dívida pública líquida total cresce, por força das taxas estratosféricas de juros, a um ritmo muito superior ao crescimento do PIB.

A recessão prolongada, geradora de desemprego, é também a principal responsável pela crise financeira do Estado, sobretudo nos níveis estadual e municipal, em face da queda da receita tributária. A conseqüente degradação do aparelho público limita a capacidade de oferta direta de emprego pelos entes

públicos e degrada os serviços prestados à população. Cria-se, assim, um círculo vicioso de deterioração da capacidade de intervenção do Estado nos domínios da economia e para prestar serviços, em sentido diametralmente oposto às políticas clássicas de pleno emprego que caracterizaram o esforço vitorioso de superar, nos países industrializados, a Grande Depressão dos anos 30 e o desafio da reconstrução no pós-guerra.

Percebe-se que o Estado brasileiro, no plano macroeconômico, faz uma política deliberada de promoção do desemprego, sem qualquer resultado visível em termos de melhora tanto do quadro interno, que se traduz pelo grave desequilíbrio das contas financeiras públicas, quanto do quadro externo. Neste, subsiste, mesmo depois da maxidesvalorização do real, uma grande margem de *déficit* em transações correntes. As políticas setoriais implementadas são também desempregadoras. Pode-se, neste caso, citar alguns exemplos: o programa de desestatização, o programa da reforma administrativa, as condições draconianas impostas para a renegociação das dívidas dos Estados, e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que ameaça tornar-se o instrumento da supressão definitiva do pacto federativo.

Os instrumentos centrais à disposição do Estado para promover o Pleno Emprego são a políticas fiscais e a política monetária, articuladas a uma adequada política cambial. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, as Leis ordinárias dos orçamentos, nos três níveis de Governo, a futura Lei complementar de organização do sistema financeiro e os acordos internacionais assinados pelo País, muito embora de iniciativa do Poder Executivo, devem se submeter ao princípio constitucional da busca do pleno emprego (Art. 1º).

No caso das políticas fiscais, isso supõe que os governos federal, estadual e municipal sejam estimulados a fazer uma política fiscal ativa no sentido de reduzir o desemprego. Isso significa que os governos poderão gastar circunstancialmente mais do que arrecadam – o que já acontece hoje, porém com o contra-senso de que o dispêndio deficitário no orçamento nominal destina-se exclusivamente ao pagamento de juros.

O aumento do dispêndio público, que deve ser financiado inicialmente pela redução do superávit primário, não será inflacionário, já que se aplicará sobre uma economia com capacidade ociosa e alto desemprego. Deverá, contudo, ser direcionado especialmente para atividades de geração de emprego. O crescimento daí resultante repercutirá na receita tributária, reduzindo progressivamente o déficit, num círculo virtuoso, de que é o exemplo mais notável os Estados Unidos dos anos 90 (Art. 2º e 5º).

No caso da política monetária (Art. 5º, item II), a racionalidade é a mesma para justificar, em situação de desemprego, uma ação expansiva. Na prática, isso significa que o Banco Central deverá incorporar nos seus métodos operacionais, para efeito de aumento ou redução da taxa de juros, variáveis relacionadas com o nível da atividade e, sobretudo, com o nível de emprego – abandonando o método de “metas de inflação”, que trata toda inflação como se fosse de demanda e impõe uma recessão recorrente a pretexto de manter a meta. Assinale-se que isso não contraria o objetivo de inflação baixa perseguido pelo Banco Central. As experiências alemã e japonesa históricas, e a experiência norte-americana recente, entre outras, mostra que é perfeitamente possível compatibilizar inflação baixa com crescimento econômico e baixo desemprego por longo tempo, desde que o país

consiga manter altos superávits comerciais oriundos de aumento de produtividade, e não da contração do mercado interno.

A chave da promoção do pleno emprego está na política fiscal ativa, em combinação com uma política monetária de juros baixos, levando à expansão dos gastos públicos diretos e estimulando os investimentos privados. Como já referido, em situação de desemprego, o *déficit* fiscal não é inflacionário, já que a produção acompanha a demanda, fazendo com que a expansão de moeda e crédito seja absorvida pela economia sem alteração dos preços. Os gastos do setor público, em serviços ou em infra-estrutura, são geradores diretos de emprego. Recorde-se que, nos anos 50 a 70, de virtual pleno emprego nos países industrializados avançados, de cada dez empregos gerados na economia seis eram no setor público. No Brasil, de acordo com o IBGE, o emprego público como porcentagem do emprego total é apenas 8,5% - contra 18% nos Estados Unidos e 27% na França. Há, pois, amplo espaço para ampliação do emprego público, com efeito direto sobre a melhora dos serviços públicos prestados à população.

Naturalmente poderá haver pressões inflacionárias localizadas, por estrangulamento da oferta, no caso de a economia retomar. Nessa hipótese, passando a inflação de 7% e permanecendo o desemprego acima de 10%, o Executivo poderá recorrer a uma política de rendas temporária, acordada entre trabalhadores e empresários com mediação do Governo, de forma a compatibilizar e estabilizar o câmbio e os preços internos, e a regularizar o abastecimento.

A proposta da Lei de Promoção do Pleno Emprego integra-se no esforço nacional por uma política de efetiva democracia social, no interesse comum de

empregados e empresários, de excluídos e incluídos, de trabalhadores e classes médias, de pobres e ricos. Isso porque:

- a) Beneficia a grande maioria da população e não contraria interesses dos empresários do setor produtivo, ao contrário, favorece-os, em detrimento dos especuladores financeiros, beneficiários das altas taxas de juros que terão de cair;
- b) Representa considerável avanço dos direitos humanos fundamentais. É o equivalente, hoje, do que foi no começo do século a luta das sufragistas femininas, ou, na década de 30, a luta pelo salário mínimo ou pela jornada de 8 horas, e demais direitos trabalhistas;
- c) Interessa principalmente aos jovens, os mais prejudicados pelo desemprego em expansão;
- d) Dá materialidade aos princípios de solidariedade e justiça sociais, também consagrados na Constituição, marcando um avanço considerável no processo de construção da democracia social no Brasil.

Os Artigos 6º e 7º do projeto estabelecem mecanismos de acompanhamento pelo Congresso Nacional da política de pleno emprego implementada pelo Executivo. O índice de desemprego sugerido (Art. 2º, Parágrafo Único) para o monitoramento da situação do mercado de trabalho justifica-se em face do padrão histórico da economia brasileira e das expectativas da sociedade.

Uma lei do pleno emprego não é incompatível com o regular funcionamento do capitalismo. Ao contrário. Nos Estados Unidos existem duas leis de pleno

emprego, uma aprovada no pós-guerra, outra em 1978, cuja aplicação é acompanhada por uma comissão especial do Congresso. O Banco Central norte-americano inclui em suas metas operacionais a garantia de um nível de liquidez adequado ao desenvolvimento da atividade econômica e, portanto, à manutenção de uma situação próxima do pleno emprego.

3.5.2 O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ FECHA O ANO DE 2005 COM 71 EMPRESAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA BOM EMPREGO

O Governo do Estado do Paraná fecha o ano de 2005 com a marca de 71 empresas atendidas pelo programa Bom Emprego. Voltado à geração de emprego e renda com a descentralização industrial, os benefícios concedidos às empresas, como dilação do ICMS, já ultrapassa a marca de R\$ 2,5 bilhões. Para se enquadrar no programa, as empresas devem instalar suas unidades de produção em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Quanto menor o índice, maior o incentivo.

Para o secretário da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul, Virgílio Moreira Filho, o decreto proporciona ao empresário um aporte substancial de capital de giro, gerando também novas contratações. "O número de empregos diretos gerados nas empresas pelo programa está estimado em 12 mil, além de outros 36 mil indiretos", afirmou.

Além disso, afirmou o secretário, o Estado ajuda na consolidação do novo empreendimento. "Os limites do benefício vão de uma a duas vezes o valor do investimento realizado pela empresa no Estado", acrescentou.

Sandro Luiz Soto é contador da empresa Biometrix Científica Ltda, fabricante de equipamentos médico-hospitalares, em Tijucas do Sul. Enquadrada no programa Bom Emprego, a empresa iniciou a produção em janeiro de 2005. Para ele, o Bom Emprego é um programa que solidifica as empresas paranaenses. "Se por um lado o Estado não abre mão dos recursos, por outro o programa torna-se fundamental para os seus primeiros passos", afirmou.

Soto diz também que o programa induz um planejamento estratégico para a empresa beneficiada. "Esperamos aumentar nossos investimentos e passar a ter um faturamento maior devido a este programa", conclui.

Com o Programa espalhado em todas as regiões do Estado, até o momento, a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) possui mais da metade das empresas beneficiadas pelo programa, totalizando 40 empresas. A região Norte, abrangendo cidades como Londrina e Maringá, segue com 13 empresas beneficiadas. O Sudoeste aparece com cinco empresas, quatro no Oeste, duas nos Campos Gerais, duas no Médio-Paranapanema, duas ao Sul, uma no Centro, uma no Centro-Sul e uma ao Noroeste do Estado.

Entre os setores e segmentos industriais das empresas beneficiadas, estão a fabricação de embalagens, remédios genéricos, alimentos, bebidas, rodas automotivas, esquadrias de alumínio, fogões, indústria têxtil, química, alimentos e telecomunicação, entre outros.

O governador Roberto Requião ampliou mudanças na tabela do ICMS. Até hoje, as empresas que faturavam até R\$ 18 mil por mês eram isentas do pagamento do imposto. Agora, a isenção foi estendida para empresas que faturam até R\$ 25 mil

por mês. A previsão é que das 217 mil empresas ativas no Estado, 150 mil estarão totalmente isentas do pagamento do imposto.

As demais faixas, que usufruem da redução do ICMS, também foram aumentadas. As empresas que faturam de R\$ 25 mil a R\$ 66 mil pagarão 2% de imposto. As que faturam de R\$ 66 mil a R\$ 166 mil serão taxadas em 3%. Para as que têm faturamento acima de R\$ 166 mil, a taxa será de 4%. Com a nova tabela, o número de empresas beneficiadas com a redução do ICMS passará de 160 mil para 190 mil. Observe-se as alterações nas tabelas:

Como era a tabela de isenção e redução do ICMS antes de 2006
Empresas com faturamento de até R\$ 18 mil – isentas do pagamento
Empresas com faturamento de R\$ 18 mil a R\$ 48 mil – taxadas em 2%
Empresas com faturamento de R\$ 48 mil a R\$ 120 mil – taxadas em 3%
Empresas com faturamento acima de R\$ 120 mil – taxadas em 4%

Como ficou a tabela de isenção e redução do ICMS a partir de 01/01/2006
Empresas com faturamento de até R\$ 25 mil – isentas do pagamento
Empresas com faturamento de R\$ 25 mil a R\$ 66 mil – taxadas em 2%
Empresas com faturamento de R\$ 66 mil a R\$ 166 mil – taxadas em 3%
Empresas com faturamento acima de R\$ 166 mil – taxadas em 4%

3.6. CADE – ANTICONCORRENCIAIS OS INVESTIMENTOS ESTADUAIS

Diversos Estados da Federação vêm oferecendo incentivos para atrair investimentos privados em seus territórios. Tal fenômeno, apesar de conhecido por "guerra fiscal", consiste na concessão de incentivos fiscais e de incentivos financeiros, além de outros incentivos de natureza variada.

Os incentivos financeiros consistem na concessão de financiamentos realizados por meio de bancos estaduais, em geral bancos de investimentos, contando com recursos de fundos estaduais ou programas de desenvolvimento.

Os incentivos fiscais, objeto desse estudo, são aqueles de natureza tributária, consistindo, principalmente, na redução ou, até mesmo, isenção da cobrança do ICMS, a ser cobrado das empresas estabelecidas nos Estados.

Tais incentivos podem ser concedidos por meio de Lei Complementar ou através de Convênios interestaduais, celebrados e ratificados pelos Estados, que somente passam a ter eficácia após aprovação por Decreto Legislativo.

Tanto os mecanismos clássicos tributários como os mecanismos financeiros de concessão de incentivos fiscais relacionados ao ICMS têm efeitos semelhantes em termos de benefícios para as empresas e de impacto sobre a concorrência e sobre o mercado.

Em atenção aos aspectos anticoncorrenciais dos incentivos fiscais, deve-se primeiramente colocar que a legislação brasileira, com fundamento no art. 6º do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), hoje Organização Mundial do Comércio (OMC), conceitua "subsídios" como as várias modalidades de auxílio financeiro, fiscal e comercial oferecido pelo governo aos produtores e/ou exportadores, inserindo-se, portanto, os incentivos fiscais nesse conceito.

Com relação a este primeiro enfoque, devemos citar estudo realizado por HARTIGAN ET AL. (1994), da Universidade de Oklahoma, que com base na análise dos resultados da aplicação de Medidas *antidumping* e Compensatórias, concluiu que práticas comerciais subsidiadas por governos são mais perigosas aos países

importadores do que o *dumping* propriamente dito. Com efeito, segundo o estudo, maior ênfase deve ser dada aos processos da OMC onde as participações de subsídios governamentais estão presentes, pois o potencial de dano material à indústria doméstica do país importador é maior do que via prática de *dumping* normal.

Os aspectos anticoncorrenciais da concessão de incentivos fiscais, já plenamente reconhecidos pelo direito internacional através da OMC, resultam de um raciocínio lógico e simples: a incidência de tributação sobre o valor de certo produto desloca para cima a curva da oferta a curto prazo na medida do valor do tributo, o que eleva o preço de mercado do produto, reduzindo o nível de produção total da indústria. Assim, analisando-se a questão por outro lado, percebe-se que a empresa beneficiada com um incentivo fiscal de um determinado Estado possuiria vantagem sobre suas demais concorrentes, uma vez que a curva de oferta seria deslocada para baixo em relação às demais. A concessão de incentivos fiscais, por conseguinte, influi na formação de preços no mercado, matéria intrinsecamente ligada à defesa da concorrência.

Apesar da falta de estudos a respeito do tema, a lógica do tratamento legislativo no caso de transações interestaduais dentro do Brasil tem sido a mesma que na legislação de comércio exterior. Assim como se reconhece internacionalmente que a concessão de um subsídio estatal por outro país pode justificar imposição de direitos compensatórios, também no que se refere à concessão de incentivos pelos Estados brasileiros, a legislação brasileira prevê, ao menos teoricamente, a possibilidade de negativa de crédito por parte do Estado de

destino, relativo ao tributo não recolhido no Estado de origem, em função de incentivo não aprovado nos termos da lei.

Os incentivos fiscais estaduais já foram objetos de consulta ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, realizada pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais - PNBE, objetivando buscar uma manifestação acerca da nocividade, ou não, à livre concorrência, da prática da "guerra fiscal".

No caso, o CADE deveria analisar se a "guerra fiscal" poderia configurar infração à ordem econômica. A caracterização da infração contra a ordem econômica ocorre por meio da configuração do efeito, efetivo ou potencial, da conduta empresarial de acordo com o artigo 20 da Lei 8.884.

Em resposta a essa consulta, o CADE considerou que o incentivo fiscal poderia configurar o inciso primeiro do artigo 20 da Lei 8.884, podendo, assim, vir a ser considerado infração à ordem econômica:

Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:
I – limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa.

Seguindo este entendimento, o CADE se considerou competente à análise dos incentivos fiscais estaduais:

Dado o vínculo mais do que demonstrado entre incentivos fiscais e concorrência (econômico e jurídico, no Brasil e no mundo), e dado ficar estabelecida à competência do CADE para abordar a matéria, nos termos legais, por exemplo, como ora faz nesta Consulta, nos termos do artigo 7º da Lei de Defesa da Concorrência: "responder a consultas sobre matéria de sua competência" (inciso XVII) (estas na forma da Resolução CADE nº18), e "instruir o público sobre as formas de infração da ordem econômica" (inciso XVIII.)

Sendo ente da administração pública competente, conforme os ditames legais, o CADE não pode se eximir do exercício de sua competência.

A competência do CADE é exercida por meio dos três papéis que lhes são atribuídos por lei: o educativo, o preventivo e o repressivo. O papel educativo consiste na difusão da cultura da concorrência, que pode ser promovida por meio de palestras, seminários, intercâmbios, sítios na Internet, fórum permanente da concorrência, dentre outros métodos. O papel preventivo se dá por meio da análise de atos de concentração, como, por exemplo, fusões, aquisições, *joint ventures* e alterações societárias. O papel repressivo, por sua vez, realiza-se pela instauração de processos administrativos acerca da verificação de infrações à ordem econômica.

Como os incentivos fiscais estaduais não são atos de concentração, mas sim possível infração contra a ordem econômica, cabe ao CADE apenas o exercício de duas de suas formas de atuação: a educativa e a repressiva.

A análise dos incentivos fiscais estaduais como infração à ordem econômica pressupõe a instauração de um processo administrativo regulado pela Lei 8.884, como o de qualquer outra infração.

Ocorre que, em se tratando de subsídios provenientes dos Estados brasileiros, questionamentos devem ser levantados a respeito da aplicabilidade dessa Lei, bem como das implicações que podem ser levantadas aos Estados.

O artigo 15 da Lei 8.884 define a aplicabilidade da Lei 8.884:

Art.15. "Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades de pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal."

Como se vê, esta lei é aplicável a toda e qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, de direito público ou privado.

3.7. GUERRA FISCAL ATINGE O CONTRIBUINTE

A guerra fiscal entre os estados tem mais uma vítima: o adquirente de bens ou serviços, oriundos de outro estado, quando o remetente usufrui de incentivo fiscal no estado de origem.

Os Estados do Ceará, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, representados pelos seus respectivos Secretários da Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação, celebraram o Protocolo ICMS 19/2004, publicado em 12.04.2004.

O referido instrumento dispõe sobre a vedação da apropriação de crédito do ICMS nas entradas decorrentes de operações interestaduais, de mercadorias cujos remetentes estejam beneficiados com incentivos fiscais concedidos em desacordo com a legislação de regência do imposto.

O Protocolo estabelece que o crédito do ICMS correspondente à entrada de mercadoria ou recebimento de serviço em estabelecimento localizado nesses estados, remetida, a qualquer título, ou prestada por contribuinte que se beneficie de incentivos concedidos nas atividades comerciais e de prestação de serviços em desacordo com a Lei Complementar 24/1975, somente será admitido até o montante em que o imposto tenha sido efetivamente cobrado pela unidade da federação de origem. Ou seja, a fiscalização dos estados poderá “desqualificar” os créditos do ICMS, a um contribuinte situado em seu território, porque houve incentivo fiscal concedido a outro contribuinte, em outro estado! Onde está a segurança jurídica em nosso país? Que descalabro mais os entes tributantes farão sobre os contribuintes?

A título de esclarecimento ao destinatário ou tomador, conforme o caso, a fiscalização poderá informar no documento fiscal que acobertar a operação ou a

prestação, a vedação ao creditamento do imposto relativo à operação ou prestação e/ou a parcela que este está autorizado a se creditar ou a deduzir. A falta da informação no documento da operação ou prestação, entretanto, não autoriza o destinatário a se creditar do ICMS destacado em desacordo com os preceitos do Protocolo. É um verdadeiro absurdo, típico de legislação autoritária. Onde estão os direitos do contribuinte? Quem defenderá a legitimidade neste país? Até onde o terrorismo fiscal irá comprometer nosso crescimento econômico?

As unidades signatárias do presente protocolo obrigam-se mutuamente, ainda, a disponibilizar informações sobre os contribuintes envolvidos e as operações ou prestações interestaduais nas situações nele definidas.

O Protocolo entrou em vigor em 12 de abril de 2004 e terá vigência por prazo indeterminado, podendo ser denunciado por qualquer das partes signatárias, desde que as outras sejam notificadas com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

Diante da gritaria geral, o referido Protocolo foi tornado sem efeito pelo Despacho 02/2004 do CONFAZ. Entretanto, as bases da restrição continuam válidas, pois sua origem é a Lei Complementar 24/1975, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 - art. 155, parágrafo 2º inciso XII, letra "g". Nesse artigo, não se questiona a validade ou não da restrição do crédito, mas da punição sofrida por aquele que, sem ciência, adquire mercadorias em outro estado, sem dar-se conta de que existem empecilhos ao crédito do ICMS. Assim, um determinado contribuinte pode sofrer penas de "sonegador", por se creditar de algo que acreditava ser legítimo!

É dever do estado (e não do contribuinte) controlar tais abusos, fazendo a necessária publicidade para que inocentes não venham ser vítimas da guerra fiscal.

Resta um apelo às autoridades dos estados signatários: tenham mais respeito aos seus contribuintes e procurem legislar com mais justiça! Se querem acabar com a guerra fiscal, acertem os ponteiros entre si, mas não joguem a culpa sob as costas dos contribuintes!

3.8. EFEITO REDISTRIBUTIVO

O argumento principal de descentralização regional da economia, defendido pela maioria dos advogados sobre a renúncia fiscal, é questionável. Na realidade, o que tem ocorrido é justamente o oposto, ou seja, uma reconcentração da economia brasileira nos últimos cinco anos, em direção à região Centro/Sul. A partir da análise simples dos dados não é possível deduzir se a deflagração da guerra fiscal pelos Estados mais pobres atinge o objetivo inicial de atrair capital e, por conseqüência, produção para suas fronteiras. Contudo, é possível inferir que o argumento base da defesa da guerra fiscal não é tão evidente quanto poderia parecer num primeiro momento. E a razão é simples: a generalização do conflito, em um processo de “corrida ao fundo do poço” - o que a literatura denomina *race to the bottom* - faz com que as decisões de localização das empresas voltem-se para a qualidade do gasto público em infra-estrutura e na qualidade do capital humano, e não para os benefícios fiscais temporários. Nessa hipótese plausível, os estados ricos têm clara vantagem sobre os estados pobres.

Existe uma diversidade de fatores que afetam a distribuição regional da renda em um país: *business cycle*, composição do gasto público e transferências, são mais predominantes no curto prazo. No longo prazo, investimentos educacionais

e em capital humano em geral e grau de abertura da economia predominam. A questão que se discute aqui é que efeito isenções tributárias têm tido na determinação do padrão de convergência da renda nacional entre os Estados.

Na realidade, este período é potencialmente interessante para se analisar efeitos das isenções tributárias porque contém dados de antes e depois da promulgação da Constituição de 1988, que passou a permitir que os Estados fixassem, mediante lei própria, suas alíquotas internas (a Constituição de 1967 colocava nas mãos do Senado Federal a competência para fixar alíquotas do imposto, como forma preventiva de guerra fiscal). Mais importante do que isso, o acirramento da guerra fiscal no período pós-1988 deve-se a um aumento da representatividade política dos Estados¹. A tentativa de coordenação dos regimes tributários por meio do CONFAZ acaba fracassando porque o prêmio para estratégias não cooperativas é muito grande².

Conforme a tabela 3 deixa a entender, a Região Sudeste reverteu a tendência declinante. Sua participação no PIB do país que, diminuía de 80,70% para 66,30% entre 1970 e 1985, subiu para 68,90% ao final de 1998. Noutro extremo, a participação da Região Nordeste, conforme tabela 4, que havia subido de 11,7% para 13,5% do PIB entre 1970 e 1985, decresceu para 12,60% em 1998.

Na tabela 4, é apresentada série da distribuição do PIB por Estado. Na Região Nordeste, as perdas de participação estão concentradas nos Estados da Bahia (caiu de 5,1% para 4,1%), Pernambuco (queda de 2,5% para 2,3%) e Sergipe (de 0,69% em 1985 para 0,5%). Um fato curioso é que dos Estados que têm se

¹ Esta dimensão política é bem explorada por **Cavalcanti & Prado (1998)**.

² O mal funcionamento do CONFAZ pode ser explicado pelas mesmas razões pelas quais cartéis com muitos membros tem vida curta, ainda mais quando as regras de punição para o desvio não existem ou não são aplicadas.

mostrado mais agressivos quanto à manutenção da guerra fiscal³, apenas o Ceará teve sua participação no PIB aumentada, de 1985 a 1998. Na Região Nordeste, já citamos o caso de Bahia e Pernambuco. Na região Centro-Oeste, todos os Estados ganham, exceto Goiás, que tem sua participação decrescida de 2,0% para 1,9%. Na Região Sul todos perdem, em particular o Rio Grande do Sul tem sua participação decrescida de 7,9% para 7%.

Dado que a guerra fiscal se concentra predominantemente sobre o setor industrial, alguém poderia argumentar que o comportamento da produção industrial foi diferente do observado acima. Na realidade, o movimento de reconcentração industrial é ainda mais forte, como mostra a Tabela 4⁴. A região Sudeste aumentou sua participação de 59,10% para 59,60%, de 1985 para 1998.

3.9. COMO A GUERRA FISCAL PREJUDICA O PACTO FEDERATIVO

A guerra fiscal é uma disputa entre os jogadores que se dá de forma horizontal (entre estados), ou seja, os entes federados ficam disputando entre si quem dá mais incentivos fiscais com o objetivo de atrair indústrias para os seus parques locais, para dar novo impulso à economia estadual. O problema é que esses ganhos, quando há ganhos, são a curto prazo e logo se vê que apenas os estados mais desenvolvidos têm condições de renunciar a esses recursos. Ao longo

³ Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Pernambuco e Ceará.

⁴ Idealmente, deveríamos adotar apenas o PIB da indústria de transformação, mas estes dados não estão disponíveis com tal nível de desagregação. A utilização do PIB industrial geral não é conveniente aqui porque este inclui construção civil e energia elétrica, atividades que não são objeto de guerra fiscal.

da redemocratização, os estados foram recuperando as prerrogativas tributárias perdidas durante o período autoritário.

A Constituição de 1988 foi a consolidação dessas conquistas, garantindo uma ampla liberdade tributária às unidades estaduais. Acrescenta-se a isso o aumento das receitas estaduais obtidas por meio das transferências constitucionais vinculadas a impostos federais. As finanças públicas estaduais, contudo, entram em colapso nos anos 90, por 5 fatores: primeiro, a recessão iniciada no governo Collor; segundo, o engessamento do orçamento público estadual, ocasionado pelo crescimento exorbitante da folha salarial do funcionalismo público; terceiro, a paralisação dos investimentos estaduais por parte do governo federal; quarto, esgotamento das fontes internacionais e nacionais de financiamento; quinto, a saída de empresas dos seus estados de origem, motivadas por incentivos fiscais oferecidos por outros estados.

Essa conjuntura só foi possível devido aos investimentos federais do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), especialmente na área de infra-estrutura que havia beneficiado um conjunto de estados periféricos, tornando-os competitivos perante os estados mais ricos. A partir daí os estados menos abastados podem competir para angariar recursos do setor privado. É a guerra fiscal. Nas condições extremamente desfavoráveis em que se encontravam, e com a impossibilidade financeira da União em ajudá-los, só restava aos estados duas alternativas: se aliarem para realizarem programas conjuntos de gastos e atração de investimentos (opção cooperativa), ou cada um procurar por si só encontrar uma estratégia para conquistar novas empresas para o parque produtivo do estado (opção não-cooperativa). Esta última foi escolhida, exatamente porque os incentivos atuais

sinalizam para comportamentos individualistas e não-cooperativos dos estados. (ABRUCIO: 1999).

Os governadores ignoram os efeitos positivos e negativos. Sendo assim, a guerra fiscal do ponto de vista federativo é uma competição não-cooperativa que afeta a federação, pois não segue os critérios estabelecidos na lei complementar nº 24 de 1975 que proíbem os estados de concederem incentivos fiscais sem a aprovação do CONFAZ. Com isso a federação perde, pois não são levados em conta os aspectos futuros da prática não-cooperativa, levando os estados a aumentarem ainda mais as desigualdades econômico-sociais.

3.10. COMPARATIVO DA ARRECADAÇÃO – CONFAZ

Conforme tabela nº. 2 podemos verificar a arrecadação do Estado do Paraná com a arrecadação do Estado de Minas Gerais, com um diferencial na arrecadação do ICMS no segundo semestre de 94,84% , diferença essa que viria a contribuir para estagnação da desigualdade e da pobreza, deixando de contribuir para o Desenvolvimento Econômico.

Menos gastos sociais, e menos distribuição de renda, poderá gerar uma expectativa menor de retorno. Considerando vários fatores bem como: mão-de-obra especializada, localização, salários abaixo dos Países desenvolvidos e um vasto mercado de consumo já em franca expansão para o Mercosul, haveria necessidade de conceder incentivos, depauperando as finanças públicas paranaense. O Estado do Paraná foi um dos principais Estado da guerra fiscal, alterando sua estrutura produtiva, sobre tudo com os investimentos no pólo automotivo.

As finanças estaduais sofreram impacto de elevada taxa de juros. As pesquisas apontaram para a instabilidade nas finanças públicas em 1998, parte

desse desequilíbrio foi financiado com as privatizações. Venda de participação acionária de empresas de economia mista.

3.11. CONFLITO FEDERATIVO OU FRAGILIDADE DOS ESTADOS?

A recente decisão paulista de adotar antídotos contra os mecanismos de guerra fiscal, mais que uma resposta política ao processo de fagocitose econômica - absorvedor de empresas e com isso de emprego e renda paulistas por outras unidades da federação -, representa a adoção da justiça fiscal, na medida em que o fisco paulista passa a não reconhecer créditos do ICMS para produtos que não recolheram os respectivos valores desse tributo na origem. Por isso, de forma legítima evita maior evasão de receitas estaduais.

Desde logo, não há racionalidade possível na defesa da atual sistemática tributária brasileira, em cadeias de produção marcadas pela relação intrínseca com a territorialidade, como as dos agronegócios, gravadas por esse perfil de tributo centrado no princípio da origem e incidente sobre o valor adicionado em cada elo produtivo até o produto final.

Na discussão da reforma tributária, muito se tem falado que as unidades da federação brasileira que se configuram como exportadoras internas de produtos têm se posicionado de forma contrária à prevalência do princípio do destino. Essa questão se mostra concreta na transição para o novo sistema e pode ser resolvida na repartição das receitas.

Esse fato não deve ser empecilho para a adoção do imposto sobre valor adicionado no destino, onde os governos estaduais passariam a ter de aplicar tarifas

de sua principal fonte de arrecadação sobre seus respectivos consumidores (e eleitores). Isso fortaleceria a democracia, pois do outro lado estariam as demandas sociais, exigindo despesas públicas, e a legislação de responsabilidade fiscal pressionando no sentido contrário, evitando devaneios populistas que as propostas de renúncia fiscal encerram.

Isto apesar de se ter claro que, em sociedades marcadas pela enorme disparidade social como a brasileira, qualquer medida de renúncia fiscal genérica de tributos sobre o valor adicionado, inclusive para a dita cesta básica, se mostra regressiva. Explica-se: como medida fiscal pelo lado da receita, ao se reduzir ou isentar de ICMS qualquer produto de consumo de massa, quando esse fato implica em redução da arrecadação, a parcela individual do valor renunciado dos ricos é muito maior do que a dos pobres.

O rico, ainda que gaste menos que o pobre em alimentos como percentual das respectivas rendas, em valor absoluto, exatamente porque se alimenta melhor, teria benefício monetário muito superior. Para diferenciar produtos, não é preciso nada mais que diferenciar alíquotas de forma crescente com base no critério da essencialidade, lido de forma ampla e não com base no gradiente de renda.

Voltemos aos elementos centrais da discussão em torno dos antídotos fiscais adotados pelo governo do Estado de São Paulo. Há que ampliar a discussão, evitando que se ponha toda a culpa da não-alteração do princípio da origem na legislação do ICMS nas unidades da Federação que são exportadoras internas. Para tanto, basta lembrar que os mecanismos de guerra fiscal com base nesse tributo estadual, realizados ao arrepio da legislação nacional é bem verdade, representam o

mais relevante instrumento de atração de investimentos e, talvez, o único instrumento disponível para a maioria das unidades da federação.

Sem esse instrumento, praticamente todos os principais elementos formadores de políticas públicas pró-ativas estão nas mãos do governo federal, a começar pelos recursos de financiamento que, com a derrocada dos bancos estaduais de investimentos, se concentram no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essa centralização dos instrumentos de política no governo federal, realizada de forma deliberada no período posterior a 1964 para colocar as demais instâncias da Federação brasileira numa posição subalterna em relação ao governo central, também está no âmago do conflito federativo brasileiro.

Sem os mecanismos da guerra fiscal, poucas unidades da Federação teriam fôlego para concretizar estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento de suas economias. Isso se consagra como situação exatamente inversa da origem da República brasileira no final do século XIX e primeiro quartel do século XX, quando os governos provinciais dispunham de importantes instrumentos para realizar políticas consistentes, inclusive em parceria com outras províncias para a efetivação de ações de interesse comum. Essa é a conformação da principal política de concepção keynesiana, realizada antes do próprio Keynes, de valorização do café, representada pelo Convênio de Taubaté, em 1903.

Em função disso, há que se ter claro que não apenas os denominados "estados exportadores" teriam interesse em obstar a adoção plena do imposto do valor adicionado centrado no princípio do destino. Os denominados "estados importadores" também têm sólidos interesses a preservar, os quais somente são consistentes na estrutura tributária atual. Por exemplo, como ficariam as benesses

tributárias conferidas a empresas que se instalaram na Zona Franca de Manaus, a maioria das quais cairiam por terra?

Daí as extensas propostas de compensações sempre embutidas nas discussões sobre a reforma tributária, a qual, mais uma vez, ficou postergada nos seus elementos essenciais. Será mesmo que todo o empresariado tem interesse na sua efetivação ou essa adesão se dá em segmentos específicos? Nesse emaranhado tributário, qual a real carga tributária afeta a cada segmento produtivo? Essas respostas são mais difíceis e estão quase sempre escondidas sob a superficialidade da denúncia do tamanho da carga tributária brasileira. Para certos segmentos sociais e produtivos, isso está nítido, mas pode não ser uma verdade generalizada.

Essa discussão sobre a guerra fiscal, inserida no contexto do velho receituário liberal de defesa da compressão dos gastos públicos, sequer é compatível com a notória dívida social cujas promissórias estão sendo cobradas pela expansão da violência em todos os níveis, o que clama por mais gastos em segurança pública. No centro de todos os elementos que a entravam, está o conflito federativo e a fragilidade do Estado Nacional que, desde os anos 30s com acirramento nos anos 60s, centralizou poderes e competências, mas não teve força para impor uma ordem nacional a ser cumprida de forma consistente por todas as unidades da Federação brasileira.

Pode verificar-se tal fragilidade tanto na representatividade popular que foi aviltada nos anos 70, fazendo com que unidades da Federação como São Paulo sejam sub-representadas na Câmara Federal, quanto na não-estruturação de uma

legislação tributária nacional que coibisse a guerra fiscal. Esta última questão é parte fundante do conflito federativo brasileiro.

A elite brasileira carrega, desde o princípio do Brasil Nação, essa postura de postergar decisões nacionais para preservar a denominada unidade nacional. Não sem razão, o sonho da República Bolivariana de Simon Bolívar sucumbiu aos interesses localizados das várias elites regionais sul-americanas, gerando um elevado número de países, enquanto no Brasil foi mantida a unidade nacional com a manutenção da escravatura.

Essa modalidade de trabalho compulsório era condenada em todo o mundo já nos anos 30s do século XIX e somente abolida no Brasil após lento e espinhoso processo no último suspiro dos anos 80s do mesmo século. Isto a despeito de haver sido formalmente condenada na própria época da Independência nacional por José Bonifácio de Andrada e Silva, mais que um líder, ele próprio o Patriarca da Independência.

A discussão da guerra fiscal está sendo tratada na agenda nacional no mesmo diapasão. Tanto assim que, tomada a medida corajosa pelo governo do Estado de São Paulo, surgem reações de retaliação contra produtos paulistas pelas unidades da Federação que se consideram afetadas. Ora, essa questão está submetida há vários anos à decisão do Judiciário, com diversas arguições de ilegalidade e de inconstitucionalidade, e não ocorreu uma postulação consistente de apressamento dos julgamentos que propicie o dirimir de dúvidas legais.

Sem equacionar essas pendências, com a adoção de um regramento jurídico consistente que elimine notórias distorções alocativas derivadas da guerra fiscal, as discussões da reforma tributária ficarão por longo tempo emperrado no elencar de

compensações por eventuais perdas de receitas, algumas concretas e justas, e na busca de ampliação do período de transição para que as unidades da Federação que adotam a guerra fiscal se ajustem ao novo formato do sistema tributário. Nesse sentido, é preciso ficar claro que, na discussão para uma reforma tributária consistente, a hora exige um pronunciamento do Poder Judiciário, o qual eliminaria diversas pendências que entravam o avanço da questão no Congresso.

A cada mobilização para a concretização da reforma tributária brasileira nos conformes da realidade atual, ampliam-se os elementos que vão impulsionar o seu postergamento, quais sejam os novos instrumentos e os novos formatos de guerra fiscal. Além das inúmeras medidas que afrontam o pacto federativo, na medida em que envolvem uma luta aberta para atração de investimento entre as unidades da Federação, há instrumentos adotados que colocam em questão o próprio Estado Nacional.

As medidas de efeito interno afetam estados como São Paulo, que perdem mais receitas, produção e emprego, mesmo que irracionalmente se proponham a produzir para abastecer o mercado paulista. Já as medidas tributárias de favorecimento da importação de matéria-prima consistem na mais perversa face da guerra fiscal, pois negam de forma definitiva a própria concepção de Estado Nacional, sendo, portanto, inaceitáveis sob quaisquer pretextos com bases nos quais tenham sido adotadas.

Exatamente no mesmo momento em que o governo federal, de forma correta e decidida, anuncia a ampliação e o maior rigor na importação de produtos agropecuários para eliminar a concorrência desleal, há unidades da Federação que

não apenas ameaçam, mas praticam isenção fiscal para produtos importados como o leite em pó integral, numa clara afronta ao Estado brasileiro.

O moderno Estado Nacional emerge da anarquia feudal exatamente para unificar, numa determinada fração de território, as cobranças de taxas que obstavam o livre trânsito de mercadorias, em especial nas rotas comerciais. Assim, a unidade territorial sob a égide do Estado Nacional submetido ao soberano absolutista, ao ordenar o livre trânsito de mercadorias, levou à criação do mercado nacional e à expansão do comércio. A centralização administrativa na figura do rei, subtraindo os poderes dos senhores sobre seus feudos, produziu o ordenamento institucional em todo território do reino que, como gênese do Estado Nacional, forjou os alicerces do mercado nacional.

No Brasil, esse processo de centralização tarda em conferir esse ordenamento capaz de garantir o livre trânsito de mercadorias sob a égide do mesmo arcabouço legal em todo o território nacional. Assim, mais que um conflito federativo, a guerra fiscal coloca em questão a própria noção de Estado Nacional.

Ao adotar medidas que confrontam a perenidade dessa situação inaceitável, mais uma vez São Paulo se coloca à frente da luta pelo fortalecimento da Nação brasileira. O esperado pronunciamento do Judiciário sobre a constitucionalidade dos mecanismos de guerra fiscal colocaria parâmetros adequados à questão e agilizaria a solução da reforma tributária.

3.12 A DÍVIDA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

O processo de deterioração das contas públicas brasileiras iniciou-se nos anos 60. Esta fase foi marcada por grandes investimentos em infra-estrutura — como habitação, saneamento, telecomunicações e transportes —, financiados pelo capital externo e por recursos provenientes de poupança forçada — FGTS, PIS/PASEP, entre outros — captados pelo sistema financeiro nacional, o qual repassava a verba aos estados e municípios (SANTOS ET AL., 1998). Com a crise do petróleo de 1973 os recursos internos tornaram-se escassos e o chamado milagre econômico brasileiro terminou. Os esquemas de poupança forçada diminuíram, aumentaram os saques e, para manter os mesmos níveis de investimentos, os estados e os municípios, juntamente com o Governo Federal, voltaram-se para os empréstimos e financiamentos externos, com garantia da União, ao amparo da Lei nº 4.131 e da Resolução 63, tendo em vista as facilidades de obtenção de financiamentos no exterior (LACERDA, 1999).

Nos anos 80, no entanto, em função da crise financeira internacional, os estados e os municípios enfrentaram grandes dificuldades para captação de recursos externos e a inadimplência cresceu. A situação só não ficou pior devido aos novos critérios de distribuição de receitas previstos na Constituição de 1988. Com essa alteração, estados e municípios passaram a contar com receitas adicionais, o que aliviou em parte a situação. Além disso, os estados tiveram um ambiente favorável para realizar captações por meio de títulos públicos e tomar empréstimos internos a partir das linhas de crédito oferecidas pelo sistema financeiro nacional, realizando inclusive as chamadas operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias (AROs). Com isso, a dívida mobiliária emitida pelos estados e a dívida bancária de curto prazo elevaram o estoque de dívida que, somada ao

aumento das taxas de juros a partir de 1992, acabou chegando a um nível preocupante.

Os dados sobre o déficit nominal dos vários níveis governamentais diminuiu de 7,1% em 1995 para 6,0% em 1996, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Esse índice manteve-se estável em 1997, em proporção com o PIB teve aumento significativo em 1998 e 1999 alcançando 8,0% e 9,9%, respectivamente. Em 2000, caiu para 4,5% em relação ao PIB. O Governo Federal foi o principal responsável por esse resultado, o seu déficit variou de 2,3% do PIB em 1995 para 7% em 1999, voltando a cair em 2000 para 3,1%.

No caso dos Governos Estaduais e Municipais, o déficit diminuiu de 3,5% em 1995 para 2,8% em 1996, voltou a crescer em 1997 para 3% e caiu novamente em 1998 para 2%. A partir de 1999, o BACEN passou a divulgar o resultado dos estados e municípios separadamente. Em 2000, o resultado deficitário dos estados reduziu para 1,8% em 2000; já os municípios encerraram o ano com um resultado nominal de 0,3% do PIB. As empresas estatais tiveram o resultado sempre decrescente, evoluindo de um déficit nominal de 1,3% do PIB para um superavit de 0,7% do Produto Interno Bruto.

3.13 A CRISE FINANCEIRA DOS ESTADOS E OS SOCORROS FINANCEIROS DA UNIÃO

Os socorros financeiros realizados pela União aos Estados e Municípios vêm acontecendo desde o final da década de 80. A Lei nº 7.614, de 10 de julho de 1987, autorizou o refinanciamento de dívidas e ainda instituiu o programa de saneamento de algumas instituições financeiras estaduais. Essa lei foi regulamentada pelos

seguintes votos do Conselho Monetário Nacional (CMN): o Voto CMN 340/87, que estabeleceu linhas de crédito para refinanciamento da dívida e para sanar *déficit* relativo a despesas correntes de exercícios anteriores, e o Voto CMN 548/87, que forneceu recursos para o saneamento financeiro de 10 bancos estaduais. Nos dois casos os estados tinham 18 meses de carência para pagamento dos empréstimos e refinanciamentos. Vencido o prazo de carência, foi aprovado o Voto CMN 128/89, prorrogando o prazo de carência por mais 6 meses.

Em 1989 houve um novo refinanciamento por meio da Lei nº 7.976, que refinanciou, por um prazo de 20 anos, o saldo devedor dos empréstimos-ponte concedidos ao amparo do Aviso MF 30/83 e sucedâneos, cujos recursos se destinavam ao refinanciamento da dívida externa garantida pela União. Foram refinanciadas também as dívidas contraídas ao amparo dos Votos CMN 340 e 548/87, já que nenhum dos estados chegou a efetuar o pagamento dessas dívidas.

Além disso, a dívida externa do setor público brasileiro foi reestruturada e os benefícios obtidos pela União foram repassados aos mutuários originais, que passaram a dever diretamente ao Tesouro Nacional os bônus denominados de BEA, BIB e DMLP⁵, com prazos que se estendiam a até 30 anos (LACERDA, 1999).

Os desequilíbrios financeiros, no entanto, continuaram a pressionar as contas de estados e municípios. No início dos anos 90 houve um novo refinanciamento pela União: ao amparo da Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993, as dívidas contratuais internas de responsabilidade das administrações direta e indireta dos estados, contratadas até 30 de setembro de 1991, seriam refinanciadas junto aos

⁵ BEA: *Bond Exchange Agreement*, autorizado pela Resolução do Senado Federal nº 20, de 1991; BIB: *Brazil Investment Bond Exchange Agreement*, autorizado pela Resolução do Senado Federal nº 96, de 1993; DMLP: Dívida de Médio e Longo Prazo, diversos Bônus no âmbito do *Brazil Financing Plan*, autorizados pelas Resoluções do Senado de nº 98, de 1992, e nº 90, de 1993.

órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União. Esse refinanciamento trouxe um novo alento às administrações estaduais, ao proporcionar um alongamento do perfil da dívida dos estados. Com isso, houve uma redução da pressão do serviço da dívida sobre as contas públicas, já que foi estabelecido o limite máximo de 11% da Receita Líquida Real⁶ para o pagamento das dívidas refinanciadas.

A partir do primeiro semestre de 1995, entretanto, os estados brasileiros voltaram a enfrentar outra crise financeira. Com a implementação do Plano Real, em 1994, a administração dos recursos públicos sofreu grandes transformações. As receitas de aplicações financeiras diminuíram, a política monetária contracionista provocou retração nas receitas fiscais e houve uma elevação real das despesas. Além disso, a evasão fiscal e os incentivos decorrentes da "guerra fiscal" entre os estados contribuíam para agravar ainda mais a crise.

Diante de uma situação em que os estados alegavam dificuldades para honrar o pagamento de salários, o Voto CMN nº 162/95 instituiu três linhas de crédito junto à Caixa Econômica Federal, com vencimento até dezembro de 1998 e garantia do Tesouro Nacional, para pagar débitos em atraso, financiar programas de desligamento voluntário do quadro de pessoal e repactuar as dívidas oriundas de AROs. Pela primeira vez foi estabelecido um conjunto de medidas de ajuste fiscal e de saneamento financeiro, numa tentativa de conter um dos fatores que alimentam o crescimento da dívida, os déficits primários.

⁶ A Receita Líquida Real (RLR) compreende as receitas realizadas excluídas as receitas de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias e de transferências aos Municípios por participações Constitucionais e Legais, exclusive as deduções do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

4. CONCLUSÕES

A renúncia fiscal de impostos, ocorrida entre acordos feitos por políticos de diversos Estados da Federação, não cumpriram o artigo 155, parágrafo 2º, XII, "g" da Constituição Federal. A resolução nº. 22/89 do Senado Federal e as decisões do CONFAZ, Convênio ICMS – 129/97 e Convênio – 23/98, cujas alíquotas mínimas de ICMS deveriam ser de 12%.

A reforma tributária seria imprescindível para reduzir a guerra fiscal, mas desde que desenvolva com bom senso e justiça a fim de promover as regiões mais pobres. Uma das alternativas seria cobrar o ICMS no local de consumo, porém, somente essa alternativa não contribuiria para a arrecadação dos Estados mais pobres, uma vez que o poder de consumo dessas regiões é menor.

A guerra fiscal poderá gerar conseqüências econômicas, sociais e políticas a médio e longo prazo se a União não intervir a tempo. Uma questão a ser respondida é: quem se responsabilizará por esses valores não recebidos? Outro aspecto relevante é a justificativa de que as empresas contribuem para o desenvolvimento e aumento de empregos para a região. Os incentivos fiscais não agregam investimentos, apenas determinam sua mudança dentro do território, sendo assim, não existe o aumento de produção e emprego, e sim especulação.

A Lei Complementar nº. 24/75, recepcionada pela Constituição, veda a concessão de incentivos relacionados ao ICMS, salvo nos casos previstos em convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), cuja aprovação depende da decisão unânime dos Estados. Apesar disso, governos estaduais vêm concedendo incentivos à revelia do CONFAZ, competindo entre si para abrigar novos empreendimentos.

Para ALVES (2002),

As operações de isenção e diferimento do principal imposto estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), têm sido os instrumentos adotados na guerra fiscal. Sendo assim, a mercadoria produzida por empresas que se beneficiarão da guerra fiscal compete no mercado com um diferencial tributário, o que implica vantagem para essa empresa e desvantagem para as indústrias preexistentes, sujeitas à tributação tradicional.

É questionável, no entanto, a justificativa de que as empresas “subsidiadas” trazem empregos e desenvolvimento para a região. Para a pesquisadora Marilena Simões Valentim, “incentivos fiscais não geram agregadamente aumento de investimento, apenas determinam sua realocização dentro do território brasileiro. Dessa forma, não há aumento da produção e do emprego”. (VALENTIM, 2006).

Ainda sobre o alto custo social gerado pela guerra fiscal, SOARES (1999) cita:

o quadro de injustiça social foi agravado nos últimos anos pela perda da capacidade do Estado em investir na área social, em educação, em saúde, no estímulo à agropecuária e no pequeno empreendedor, em decorrência de adoção de um modelo que entregou o patrimônio público e custeou grandes empreendimentos privados paralelamente a um processo de abandono da Receita Própria.

Importante frisar, nessa discussão fiscal, a fala do então senador Roberto Requião (hoje Governador do Estado do Paraná) , no dia 09 de setembro de 2002, em aparte a um pronunciamento do senador Osmar Dias: “o Estado do Paraná está sendo roubado em US\$ 2 bilhões, empreendimento esse a favor do Grupo Renault, no qual a Renault não estaria investindo um único centavo”.

Diante da concordância de alguns autores com o discurso do Senhor Governador de Estado, sobre a permanência das Multinacionais em nosso Estado. Pode-se deduzir que a insegurança sobre a predisposição de manutenção dessas empresas no Estado do Paraná traz incertezas quanto ao futuro das finanças

públicas, pois, para atrair empresas, o Estado e alguns municípios paranaenses canalizaram volumosos recursos tributários e de infra-estrutura.

Essas indústrias poderão, no futuro, quando não mais gozarem dos benefícios, adotar outro Estado. É sabido que a vida útil de uma planta industrial, normalmente, não ultrapassa 10 a 15 anos, em função das constantes inovações tecnológicas. Quando as empresas estiverem com seus prazos de prorrogação de recolhimento do ICMS vencidos, suas plantas estarão sucateadas. Esses grupos são "nômades", prova disso foi o fechamento da montadora Chrysler no Paraná, deixando um grande número de desempregados e prejuízo ao Estado e ao município de Campo Largo, uma vez que estes investiram em infra-estrutura e na concessão da terra.

Em função dessa anistia tributária, pode-se concluir que, no futuro, será inevitável o aumento dos tributos pagos pelos cidadãos e a redução da oferta dos serviços públicos. E aumentar tributos é enfraquecer ainda mais a classe média, reduzir os serviços públicos é levar a classe pobre ao estado de miséria.

Segundo BONAVIDES, Paulo. (1998. p. 14.)

Estamos em situação constitucional muito mais grave: a recolonização é iminente, a passividade do povo não tem paralelo na história, as camadas governantes desmantelam a máquina do poder, ferem a Constituição, aviltam o Estado, e as elites aplaudem; a classe representativa não reage e é cúmplice no crime da desnacionalização. De tal sorte que o país todo é uma capitania. A sede do poder está fora do território nacional, e ninguém sabe que surpresa amanhã nos aguarda, ao sabor das flutuações especulativas das bolsas de valores, colocadas debaixo de influxo e domínio do capital estrangeiro".

TABELA 1**MINISTÉRIO DA FAZENDA****Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ****Comissão Técnica Permanente do ICMS - COTEPE****Tabela 01 - Arrecadação do ICMS - Valores Correntes – 1º. Semestre 2006**

UF	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	SEMESTRAL
Acre	26.953	34.074	26.921	34.949	26.182	25.338	174.417
Amazonas	279.063	262.513	235.630	270.462	275.199	276.276	1.599.143
Pará	294.514	244.960	237.947	249.042	241.865	261.863	1.530.191
Rondônia	104.126	102.477	97.773	91.230	97.030	105.156	597.792
Amapá	33.975	21.503	21.103	21.526	21.320	20.319	139.746
Roraima	19.277	16.308	17.523	18.039	18.948	16.839	106.934
Tocantins	61.392	53.649	53.912	54.486	56.269	59.680	339.388
NORTE	819.300	735.484	690.809	739.734	736.813	765.471	4.487.611
Maranhão	154.021	160.992	147.246	139.990	124.338	136.555	863.142
Piauí	84.240	72.464	101.643	74.699	78.700	90.301	502.047
Ceará	338.841	272.430	250.481	344.939	217.845	249.903	1.674.439
Rio Grande do Norte	160.940	143.668	138.134	138.979	157.721	153.122	892.564
Paraíba	135.168	126.127	114.336	122.308	121.891	121.705	741.535
Pernambuco	430.576	375.207	352.086	417.140	382.259	401.401	2.358.669
Alagoas	115.256	91.863	89.775	100.707	123.448	96.136	617.185
Sergipe	100.167	84.539	80.320	88.690	85.076	90.605	529.397
Bahia	694.170	674.880	641.591	676.300	631.302	660.586	3.978.829
NORDESTE	2.213.379	2.002.170	1.915.612	2.103.752	1.922.580	2.000.314	12.157.807
Minas Gerais	1.405.100	1.280.468	1.298.561	1.305.141	1.358.557	1.429.944	8.077.771
Espírito Santo	420.817	398.454	370.908	432.688	379.309	416.988	2.419.164
Rio de Janeiro	1.314.284	1.076.847	1.100.750	1.042.952	1.159.611	1.186.907	6.881.351
São Paulo	4.560.043	3.742.525	4.883.639	4.539.463	4.632.751	4.576.974	26.935.395
SUDESTE	7.700.244	6.498.294	7.653.858	7.320.244	7.530.228	7.610.813	44.313.681
Paraná	807.291	758.622	809.544	786.778	715.114	797.858	4.675.207
Santa Catarina	583.851	461.973	499.751	507.546	509.915	514.842	3.077.878
Rio Grande do Sul	1.101.593	893.999	910.184	952.411	910.858	1.043.200	5.812.245
SUL	2.492.735	2.114.594	2.219.479	2.246.735	2.135.887	2.355.900	13.565.330
Mato Grosso	262.271	217.589	255.934	244.186	243.729	236.455	1.460.164
Mato Grosso Sul	245.096	215.508	251.183	236.552	230.009	244.411	1.422.759
Goiás	351.781	430.150	438.550	249.081	414.954	351.805	2.236.321
Distrito Federal	295.855	239.899	249.185	275.774	268.382	268.468	1.597.563
CENTRO OESTE	1.155.003	1.103.146	1.194.852	1.005.593	1.157.074	1.101.139	6.716.807
BRASIL	14.380.661	12.453.688	13.674.610	13.416.058	13.482.582	13.833.637	81.241.236

TABELA 2

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ

Comissão Técnica Permanente do ICMS - COTEPE

Tabela 2 - Arrecadação do ICMS - Valores Correntes – 2º. Semestre de 2006

UF	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	SEMESTRAL
Acre	24.259	28.743	28.302	42.066	30.773	32.343	186.486
Amazonas	280.209	276.488	302.534	305.351	300.204	295.705	1.760.491
Pará	264.629	273.658	287.441	317.540	305.633	329.176	1.778.077
Rondônia	106.453	113.810	121.022	122.217	119.667	151.744	734.913
Amapá	20.575	20.847	28.761	25.144	24.611	28.185	148.123
Roraima	16.956	17.051	18.740	19.236	19.104	23.373	114.460
Tocantins	60.327	60.799	67.749	63.389	64.180	66.443	382.887
NORTE	773.408	791.396	854.549	894.943	864.172	926.969	5.105.437
Maranhão	156.069	151.219	180.217	156.539	158.900	162.151	965.095
Piauí	84.960	90.668	95.735	89.436	108.061	98.077	566.937
Ceará	286.768	334.445	392.028	404.935	334.434	328.751	2.081.361
Rio Grande do Norte	149.640	167.894	191.827	166.201	170.825	174.588	1.020.975
Paraíba	122.473	130.798	134.919	127.033	133.197	142.830	791.250
Pernambuco	396.861	392.404	415.458	402.310	430.356	468.043	2.505.432
Alagoas	92.282	100.448	94.141	133.497	118.021	125.746	664.135
Sergipe	80.686	88.298	96.132	147.363	98.292	99.314	610.085
Bahia	659.856	680.917	905.653	831.094	727.267	820.561	4.625.348
NORDESTE	2.029.595	2.137.091	2.506.110	2.458.408	2.279.353	2.420.061	13.830.618
Minas Gerais	1.449.007	1.437.896	1.487.261	1.516.114	1.514.358	1.535.641	8.940.277
Espírito Santo	414.504	419.380	441.338	446.314	463.108	487.799	2.672.443
Rio de Janeiro	1.221.351	1.233.337	1.330.125	1.350.755	1.347.920	1.440.134	7.923.622
São Paulo	4.456.721	4.583.451	4.733.161	5.474.834	6.245.159	5.359.726	30.853.052
SUDESTE	7.541.583	7.674.064	7.991.885	8.788.017	9.570.545	8.823.300	50.389.394
Paraná	679.621	700.312	773.037	789.290	818.522	827.669	4.588.451
Santa Catarina	499.466	506.849	518.046	503.542	525.913	537.090	3.090.906
Rio Grande do Sul	931.671	903.043	1.103.710	1.055.106	1.054.210	953.313	6.001.053
SUL	2.110.758	2.110.204	2.394.793	2.347.938	2.398.645	2.318.072	13.680.410
Mato Grosso	262.204	271.088	281.299	297.670	296.786	287.322	1.696.369
Mato Grosso Sul	245.532	257.272	266.439	273.248	284.377	260.171	1.587.039
Goiás	358.510	385.552	361.644	334.650	471.935	550.009	2.462.300
Distrito Federal	259.622	266.673	345.025	288.127	278.042	281.378	1.718.867
CENTRO OESTE	1.125.868	1.180.585	1.254.407	1.193.695	1.331.140	1.378.880	7.464.575
BRASIL	13.581.212	13.893.340	15.001.744	15.683.001	16.443.855	15.867.282	90.470.434

TABELA 4

TABELA 4 : PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO PIB* - 1985 - 1998				
REGIÕES E ESTADOS	1985	1990	1995	1998
NORTE	4,1%	4,9%	4,7%	4,8%
RO	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%
AC	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
AM	1.4%	1.4%	1.3%	1.3%
RR	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
PA	1.8%	2.3%	2.2%	2.2%
AP	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
TO	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
NORDESTE	13,5%	13,1%	12,4%	12,6%
MA	0.9%	1.1%	0.9%	1.0%
PI	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%
CE	1.6%	1.6%	1.7%	1.8%
RN	0.9%	0.8%	0.8%	0.9%
PB	0.7%	0.8%	0.7%	0.7%
PE	2.5%	2.5%	2.3%	2.3%
AL	0.7%	1.0%	0.8%	0.8%
SE	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%
BA	5.1%	4.2%	4.1%	4.1%
SUDESTE	59,1%	58,3%	59,3%	59,6%
MG	9.4%	9.5%	9.9%	9.8%
ES	1.7%	1.5%	1.5%	1.5%
RJ	11.7%	12.5%	10.4%	11.1%
SP	36.3%	34.9%	37.5%	37.2%
SUL	17,7%	16,7%	16,6%	15,9%
PR	6.3%	6.1%	6.3%	5.8%
SC	3.5%	3.4%	3.2%	3.1%
RS	7.9%	7.2%	7.2%	7.0%
CENTRO OESTE	5,6%	7,0%	7,0%	7,1%
MS	1.0%	1.1%	1.4%	1.4%
MT	0.9%	1.0%	1.1%	1.1%
GO	2.0%	2.0%	2.0%	1.9%
DF	1.7%	2.8%	2.6%	2.7%
BRASIL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
FONTE: Silva & Medina (1999)				
*Preços de Mercado				

REFERÊNCIAS

ALVES, M. A. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Campinas, 2002. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia da UNICAMP.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação – trabalhos acadêmicos** – apresentação. ABNT, 2005.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 29 ed., São Paulo: Malheiros, 1998, 754 p.

BORDIN, L. C. V. & LAGEMANN, E. **Guerra Fiscal Entre os Estados Brasileiros. O Que é e Quem Ganha com Ela?** Disponível em <http://federativo.bndes.gov.br/bf%5Fbancos/estudos/e0001115.doc>. Acesso em 23/01/2007

COELHO, F. U. **Direito Antitruste Brasileiro** – Comentário à Lei 8.884/94. 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 41.

LAGEMANN, E. **Isenção do ICMS, uma reavaliação**. Brasília: Tributação em Revista. Ano 10, janeiro/março de 2002.

MARTINS, I. G. S. **Imunidade Tributária**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

NOGUEIRA, R. B. **Imunidade contra impostos na constituição anterior e sua disciplina mais completa na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PERES, M. C. **Compensação Tributária**. Paraná: UFPR, 2003.

REQUIÃO, R. **US\$ 2 bilhões para Renault**. Disponível em http://senado.gov.br/web/senador/odias/trabalho/Discursos/Discursos/discurso_1998/980129.htm. Acesso em 23/01/2007.

SATO, J. Y. **Estudo da evolução da reforma tributária, verdades e entraves, quem ganha e quem perde**. Monografia. UFPR, 2003.

TRAMONTIN, O. **Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.

VALENTIM, M. S. **Impactos econômicos da guerra fiscal no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, nº. 156, 09 dez 2003. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4582>. Acesso em 23/01/2007.